



Informe Legal Nº 49/2018

Letra: T.C.P. - S.L.

Cde.: Expte TCP - PR N° 71 año 2018

Ushuaia, 20 de abril de 2018

SEÑOR VOCAL CONTADOR EN EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA C.P. DIEGO MARTÍN PASCUAS

Viene a la Secretaría Legal el Expediente del corresponde, perteneciente al registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: "S/DISPOSICIÓN DE PRESIDENCIA CPSPTF N° 223/2018", a fin de tomar intervención.

ANTECEDENTES

A través de la Nota N° 18/2018, Letra: Dir. Secretaría Gral. CPSPTF, suscripta el 19 de marzo de 2018 por el Dr. Sergio TAGLIAPIETRA, en su carácter de Vicepresidente de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego (C.P.S.P.T.F.) a cargo de la Presidencia del Organismo, se remitió a este Órgano de Control copia certificada de la Disposición de Presidencia C.P.S.P.T.F. N° 223/2018, del 15 de marzo de 2018. Por dicho acto se dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO 1°.- Solicitar al Tribunal de Cuentas de la Provincia, en el marco de lo dispuesto en el artículo 32 de la ley 50, conforme redacción de la Ley Provincial N° 495, la intervención previa en la etapa de la determinación del haber inicial de las prestaciones de pasividad, de conformidad a lo expuesto en los considerandos (...)".

Para alcanzar aquella decisión, la Presidencia consideró en primer término, que mediante la Nota Externa Nº 160/2018, Letra: TCP – Deleg. C.P.S.P.T.F., el Auditor Fiscal del Tribunal de Cuentas habría requerido que se informasen los expedientes a través de los que tramitan beneficios previsionales o pensiones, previamente a ser remitidos a la Delegación, a los efectos de determinar los que serían solicitados para intervención.

En segundo lugar, en los considerandos tercero y cuarto se transcribieron los artículos 166, inciso 2º de la Constitución Provincial y 32 de la Ley provincial Nº 50, para luego advertir que "(...) con motivo de la Auditoría Externa al IPAUSS desarrollada según Expediente TCP PR Nº 101/2013 el órgano de control emitió el Informe Contable Nº 355/2013, en el que, entre otras consideraciones, se recomienda al ex instituto que dé intervención en los trámites de determinación del haber inicial sea por control previo en todos los casos (...)" y que "(...) mediante Resolución IPAUSS Nro. 1022/2015 se dispuso en el Manual de Procedimientos Administrativos Administración Previsional Casa Central el procedimiento para la concesión de beneficios previsionales y la correspondiente determinación del haber de pasividad, destacando en el punto 1.2.6. y 1.2.7. la intervención previa del Tribunal de Cuentas de la Provincia (...)".





Asimismo, se indicó que el pago de beneficios previsionales representaría más del veinte por ciento (20%) del total de recursos corrientes del presupuesto provincial.

Entonces, se consideró que la intervención del Tribunal de Cuentas, previa aprobación definitiva del formulario de determinación del haber pasividad, resulta una instancia que permite formular los ajustes necesarios con anterioridad a la notificación al beneficiario y que "(...) sujetar el control del haber inicial al control posterior por parte del TCP puede, eventualmente, llevar a que surja la necesidad de corregir la determinación del haber inicial cuando el mismo ya es definitivo, teniendo en tales casos que recurrir a la declaración de lesividad del acto administrativo de determinación del haber inicial (...)".

Así, en los considerandos de la mentada Disposición de Presidencia C.P.S.P.T.F. Nº 223/2018 -y que fuese reflejado en el resolutorio transcripto precedentemente- se concluyó lo siguiente: "(...) Que resulta imperioso para este Organismo contar con la intervención del TCP en el marco del Control Previo, en la etapa de Determinación de las Prestaciones, ello considerando que el fin de la CPSPTF es pagar haberes jubilatorios por períodos de tiempo prolongados y que involucran más del noventa y cinco por ciento (95%) del presupuesto de la CPSPTF".

En virtud de lo anterior, tomó intervención la Secretaría Contable a través de la Nota Interna Nº 499/2018, Letra: S.C., del 20 de marzo de 2018, en la que se remitió a los fundamentos expuestos en los Informes Contables Nº 2/2016 y Nº 519/2017, ambos Letra: T.C.P. - S.C., que fuesen aprobados por las Resoluciones Plenarias Nº 9/2016 y Nº 18/2018, respectivamente.

"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

A tal fin, se transcribieron los parágrafos pertinentes de dichos actos, que refirieron al alcance del control preventivo, conforme las funciones establecidas en la Constitución Provincial, la Ley provincial Nº 50 y sus modificatorias y demás normativa de aplicación y, en particular, de la metodología de control estipulada para los expedientes por los que tramitan beneficios jubilatorios, aclarándose que ello motivó la Nota Externa Nº 160/2018, Letra: T.C.P. - Deleg. C.P.S.P.T.F. (indicada en los considerandos de la Resolución de Presidencia de la C.P.S.P.T.F Nº 223/2018).

En consecuencia, el Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable, C.P. Rafael CHORÉN, concluyó que: "(...) la planificación realizada para controlar 202 expedientes de haberes previsionales durante 2018 representarían aproximadamente el 50 % de los potenciales beneficios jubilatorios que otorgará la Caja Previsional durante el presente ejercicio por lo cual se prevé formarnos un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones previsionales del organismo.

Debe tenerse presente a su vez que el equipo que verifica la Caja de Previsión Social controla también los beneficios pasivos de la Caja de Retiro de la Policía con el mismo sistema de muestro y que por si esto fuera poco también debe controlar todos los gastos de ambos organismos.

Es decir que los recursos humanos son altamente escasos como para controlar <u>todos</u> los expedientes que tramitan gastos o recursos y de hecho tal como fue demostrado esa no era la intención del Convencional Constituyente ni de los legisladores que sancionaron la Ley 50 (...)".





ANÁLISIS

En forma preliminar, se aclara que lo expuesto en el Informe Contable indicado en el capítulo precedente es compartido por quien suscribe, por cuanto pone de manifiesto el alcance e interpretación que ha adoptado este Órgano de Contralor, dentro del marco de competencias que le son propias, conforme lo expuesto por los Convencionales Constituyentes y Miembros Informantes de la Constitución Provincial y de la Ley provincial Nº 50, respectivamente.

En efecto, en la Resolución Plenaria Nº 9/2016, que aprobó e incorporó como parte del acto al Informe Contable Nº 2/2016, el Cuerpo Plenario de Miembros sentó lo siguiente, reiterándose parcialmente los fundamentos en su similar Nº 18/2018 -por la que se aprobó e incorporó como parte del acto al Informe Contable Nº 519/2017-:

"(...) CONTROL PREVENTIVO

Al respecto la Constitución Provincial establece: 'Art.166 - Son atribuciones del Tribunal de Cuentas: 2- Intervenir preventivamente en los actos administrativos que dispongan gastos... [en la forma y con los alcances que establezca la ley (...)]".'.

Es dable destacar el debate producido en el seno de la Convención Constituyente en relación al artículo de la Constitución Provincial mencionado donde los Convencionales Augsburger y Funes consideraron el proyecto original en relación al tema, que el mismo decía en su redacción '...inc.2)
Intervenir preventivamente en <u>todos</u> los actos administrativos...'.

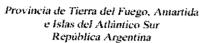
A su vez el Convencional Constituyente Funes opina: '...daría la impresión de que efectivamente podría tornarse dificultoso y es incompatible la palabra 'todos' con el remate de la versión que es y 'con los alcances que establezca la ley'. Quizás simplemente con colocar intervención preventiva en los actos administrativos...'; '...y los alcances que establezca la ley...'.

El debate respecto a este tema se cierra con la palabra del Miembro Informante Martinelli indicando: '...Creo que la observación efectuada por los Convencionales Augsburger y Funes es razonable en función de que la ley dispondrá la forma y los alcances de esa intervención previa. Entonces efectivamente si mantuviéramos el término 'todos', estaríamos limitando la ley, la forma y los alcances. De modo que la bancada propone suprimir el término 'todos'.

Dicha moción se vota y resulta afirmativo por lo que en definitiva el término 'todos' queda excluido en la redacción final del inciso 2.

La Ley Provincial N° 50 modificada por la Ley Provincial N° 871 continúa: 'Art.2°: De conformidad con lo establecido en la Constitución Provincial, el Tribunal de Cuentas ejercerá las siguientes funciones: a) ejercer el control preventivo de legalidad y financiero respecto de los actos administrativos que dispusieran fondos, así como de aquellos relativos a inversiones de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financiero







patrimoniales del Estado Provincial. En ningún caso la inexistencia de control preventivo obstará el control posterior.'.

El Decreto Provincial N° 2460 del 22/12/2000 reglamentario de la Ley provincial N° 50 indica: 'b) el control previo será ejercido por muestreo selectivo de acuerdo a las normas técnicas contables y de auditoría generalmente aceptadas...Dicha muestra estará condicionada a la estructura de recursos humanos y económicos del Tribunal de Cuentas...'.

Luego, el Tribunal de Cuentas dicta la Resolución Plenaria N° 01/2001 del 07/02/2001 en la que establece la reglamentación para el procedimiento del control preventivo y en el párrafo 4to del punto 1 del Anexo I establece: '...De acuerdo a las normas técnicas contables y de auditoría generalmente aceptadas, el Auditor Fiscal realizará el control por muestreo selectivo...'.

El artículo 32° de la Ley Provincial N° 50 establece: '...El control preventivo (...) de los actos, omisiones o cuentas, se realizará por el método de muestreo selectivo de acuerdo a las normas de auditorias que establezca el Tribunal...'.

En el debate legislativo de la sanción de dicha Ley se señaló [por el Miembro Informante] '...que el control preventivo o posterior de los actos, omisiones o cuentas se realizará por el método del muestreo selectivo, de acuerdo a las normas de auditoría que establezca el propio Tribunal. Por un lado, le estamos dando competencia para que determine el modo, pero por otro lado, ponemos como exigencia el método de muestreo selectivo como base...'.

"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

Luego, la Ley Provincial N° 495 agregó que el control preventivo: '...de ninguna manera podrá obstaculizar o demorar el desarrollo de las funciones del órgano controlado...' y también: '...El control preventivo será obligatorio toda vez que lo requiera el Poder Ejecutivo provincial o el ente sujeto a control...'.

De toda la normativa expuesta y el análisis del espíritu de las mismas dado por los debates descriptos, se desprende entre otras cosas:

- a) Que el Tribunal de Cuentas tiene la atribución de ejercer el control preventivo de los actos administrativos,
- b) Que no es obligatorio el control preventivo <u>de todos</u> los actos administrativos,
- c) Que dicho control se ejercerá por el método de auditoría que establezca el propio Tribunal de Cuentas a través de un sistema de muestreo,
- d) Que ese sistema de muestreo debe ser diseñado de tal manera de no obstaculizar o demorar las tareas del cuentadante,
- e) Que solamente el control preventivo es obligatorio en los casos que lo requiera el cuentadante,
- f) Que la inexistencia de control preventivo de algún acto administrativo no obsta al control posterior de dichos actos,





g) Que además del control preventivo y posterior, el Tribunal de Cuentas debe llevar a cabo el resto de funciones establecidas en el artículo 166° de la Constitución Provincial, y en el artículo 2° de la Ley Provincial N° 50 y sus modificatorias, por lo cual debe distribuir sus recursos económicos, financieros, humanos, físicos y tecnológicos en relación a todas esas funciones que le asigna la carta magna,

h) Que el control posterior también se llevará a cabo en función del método de auditoría que establezca el Tribunal de Cuentas.

Por lo expuesto, el presente informe cuenta entre sus finalidades con la de proponer una serie de reglas para el control preventivo y también para el control posterior que permitan aclarar y fijar pautas claras y normalizadas del concepto dado en la Resolución Plenaria N° 01/2001 en relación al muestreo selectivo.

Se trata de un método que permite hacer economía de recursos o su optimización a cambio de ciertos riesgos de naturaleza controlable.

En efecto según el INTOSAI — Declaración de Lima, Cap. V, art.13, inc 2, '...Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse en general al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones...'.



Dicha economía u optimización de recursos se hace absolutamente necesaria, mas allá de asegurar que las técnicas de muestreo son un procedimiento normado por el Decreto Provincial N° 2460/00 y generalmente aceptado por las normas de auditoría que regulan al profesional de ciencias económicas, ya que se están llevando adelante numerosas auditorías específicas (Haberes, Horas Cátedra, Medicamentos, Sistema Previsional, Hospital Regional Ushuaia, Regalías y otros Ingresos derivados de Hidrocarburos, Infraestructura escolar, Ingresos de la D.P.P., Acreencias DPOSS entre otras) las cuales insumen una gran cantidad de recursos humanos a la vez que proporcionan en términos del control externo, beneficios muy importantes e información muy valiosa para la toma de decisiones.

Las pautas objetivas de muestreo tienen en cuenta el conocimiento que los Auditores Fiscales y los Revisores de Cuentas poseen de los organismos que controlan en su tarea diaria, del alcance del trabajo, de los riesgos de auditoría, de la forma de minimizar dichos riesgos, y en general del ambiente de control.

En ese orden de ideas consideramos necesario establecer pautas diferenciales de muestreo para cada organismo que posee sus particularidades, su significatividad en relación al todo, su presupuesto diferencial y circunstancias absolutamente específicas de cada ente sujeto a control externo previo y posterior de los expedientes que tramitan gastos.

También es importante destacar las modificaciones introducidas al artículo 2° de la Ley Provincial N° 50 mediante la Ley Provincial N° 871 — artículo 1° inc. a) el cual quedó redactado de la siguiente manera: 'ejercer el





control preventivo de legalidad y financiero respecto de los actos administrativos que dispusieran fondos públicos, así como en aquellos relativos a inversiones de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financieros patrimoniales del Estado provincial. En ningún caso, la inexistencia de control preventivo obstará el control posterior'.

Al respecto se destacan tres situaciones:

1°) los expedientes que no se controlan preventivamente, pueden controlarse en el control posterior,

2°) el artículo 2° nombrado establece en los incisos b), c), d), e), f), g), h) e i), una serie de 'funciones' que el Tribunal de Cuentas 'ejercerá' por lo que queda claro que el control preventivo es sólo una de las 9 funciones que el Tribunal de Cuentas deberá llevar a cabo, sin embargo en muchas ocasiones el control preventivo acapara la gran mayoría de los recursos de este Organismo de Control, relación que se quiere optimizar mediante este trabajo para volcar recursos al resto de funciones que enumera la ley y

3°) en el análisis del artículo 32° de la Ley Provincial N° 50 (modificado por la Ley Provincial N° 495 — Artículo 119°), realizado por el Dr. Sebastián OSADO VIRUEL en el Informe Legal N° 136/2012 TCP SL cuyos conceptos han sido volcados en Acuerdo Plenario N° 2301 se destaca: el primer párrafo del artículo 32° en el sentido que '...el control preventivo debe realizarse por el método de auditoría que establezca el Tribunal...' y la parte final del mismo establece que: '...el único caso en que resulta obligatorio el control preventivo...', expresa el Sr. Secretario Legal '...se configura cuando

éste es expresamente solicitado por el organismo sujeto a control, único caso en que la falta de observaciones en esa instancia obstará a la aplicación de sanciones y la persecución de perjuicios fiscales en el marco del control posterior...'.

La Resolución Plenaria Nº 9/2016 transcripta en sus partes pertinentes, pone de manifiesto las consideraciones que permiten delimitar el alcance de la normativa de aplicación al Tribunal de Cuentas en la cuestión de marras.

El control preventivo no se ejerce sobre todos los actos administrativos por los que se disponen fondos públicos, sino que el ejercicio de la función se sujeta al método de muestreo, conforme lo indica una interpretación armónica de los parámetros establecidos por los Convencionales Constituyentes al artículo 166, inciso 2°, de la Constitución Provincial, en conjunción con lo indicado por los Miembros Informantes para el artículo 32 de la Ley provincial N° 50 en su actual redacción, que fuesen reproducidos *ut supra*.

En la misma línea se han enrolado los legisladores al momento de la modificación introducida al artículo 2º de la Ley provincial Nº 50 por la Ley provincial Nº 871 (artículo 1º), explicándose que: "(...) tal modificación lo que hace es poder garantizar que el 100% de los actos administrativos de la administración -valga la redundancia- van a ser controlados en cualquier condición, sin ningún tipo de obstáculos, sin ningún tipo de condición a través de una ley que, por la causa que sea, impida que cualquier acto de la administración pueda ser controlado, sancionado con lo que sea, u observado.



Provincia de Tierra del Fuego, Antartida e Islas del Atlántico Sur República Argentina



"2018 – Año de los 44 Héroes del Submarino ARA San Juan"

También permite agilizar la operatoria de la administración cuando existieren urgencias en ella; de modo que el Tribunal de Cuentas con criterios de auditoría pueda dejar para un control posterior el examen y el análisis de las actuaciones administrativas que puedan venir por alguna situación de urgencia, sin tener que movilizar a un ejército de auditores que si no controlan obligatoriamente de manera preventiva no pueden hacer después el control posterior. Esta es la barrera y el obstáculo que, a través de esta norma, estamos intentando quitar para que justamente se extiendan aún más los controles y podamos darle al Tribunal de Cuentas su verdadero espíritu de control externo; porque para el control interno la administración tiene organizado un sistema de auditorías internas que ya lo hace, pero el rol del Tribunal de Cuentas es realmente gravitante en la democracia como cualquier órgano de contralor externo (...)".

Máxime que la exégesis de la aplicación normativa, se sustenta en la metodología de interpretación sustentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en reiteradas oportunidades ha argumentado que: "(...) si bien es cierto que las palabras o conceptos vertidos en el seno del Congreso con motivo de la discusión de la ley, son, en general, simples manifestaciones de opinión individual de las personas que las pronuncian (Fallos: 77:319), no puede decirse lo mismo de las explicaciones o aclaraciones hechas por los miembros informantes de los proyectos, pues tales explicaciones o informes constituyen, según la doctrina y la jurisprudencia, una fuente propia de interpretación... (Fallos: 33:228; 100:51; 114:298; 141:254: 328:4655 y 329:3546, entre otros) (...)" (extraído del fallo de la CSJN in re "Las Mañanitas S.A. c/Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 4 de agosto de 2009).



Como corolario de lo expuesto, opino que la exigencia genérica a este Tribunal de Cuentas de que controle todos los expedientes en la etapa de determinación del haber inicial de las prestaciones de pasividad, colisiona con las potestades legalmente acordadas de fijar sus propios procedimientos de control.

Tangencialmente, cabe advertir que además de lo expresado por el Miembro Informante respecto del proyecto de la Ley provincial Nº 50, que fuese incorporado en la Resolución Plenaria Nº 9/2016 antes transcripta, es importante mencionar que incluso el Dictamen de la minoría acompañó el alcance interpretativo expuesto del artículo 32.

Al respecto, el Legislador Pablo D. BLANCO expresó que: "(...) El Tribunal, es autónomo porque formula los criterios en base a los cuales ha de efectuarse el control y las áreas controladas, nombra y remueve a su personal, regula su régimen interno y elabora el proyecto de su propio presupuesto.

(...) El Tribunal de Cuentas, según el proyecto en cuestión, ejerce dos potestades, ellas son: la potestad fiscalizadora, de control de los actos de la administración y jurisdiccional, de juzgamiento de la responsabilidad civil de los estipendiarios por daños causados al Estado. La ley establece como principio, la primacía de la función fiscalizadora sobre la función jurisdiccional (...).

La ley establece un control previo, posterior y selectivo de la gestión de los actos de la administración que dispusieren los fondos (...).





Es importante aclarar que este proyecto prevé ciertas potestades de carácter técnico que el Tribunal podrá ejercer discrecionalmente, ellas son: la elección de las cuentas o áreas a controlar, la fijación de los criterios o técnicas de control, la iniciación de demanda contra los agentes presuntamente responsables ante la Vocalía Legal o ante el Juez competente y el control de los actos de entidades de derecho público no estatales o de derecho privado.

Las razones del otorgamiento de estas potestades discrecionales al Tribunal son, entre otras, la transformación del objeto del control, en particular por la redefinición del rol del Estado y la existencia de procesos de desregulación y privatización, el perfeccionamiento de las técnicas o procedimientos de control y la distribución más conveniente de los escasos recursos humanos y materiales del Tribunal (...)" (extraído del Diario de Sesiones, IX Período Legislativo, año 1992, Reunión Nº 40, 23ra. Sesión Ordinaria del 26 de noviembre de 1992).

La interpretación de la Presidencia de la C.P.S.P.T.F. pondría en tensión diferentes alcances de aplicación de la normativa, contrariándo el principio según el cual no corresponde presumir la inconsecuencia o falta de previsión del Legislador o del propio Constituyente.

En este aspecto y sobre el referido principio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha manifestado que: "La inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen, por lo que la interpretación debe evitar asignar a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptar como verdadero criterio el que las concilie y deje a todas con valor y efecto" (C.S.J.N. Sumario oficial; causa: "Fábrica"

Americana de Plásticos S.A. (T.F. 12595-1) c/ DGI s/ apela resolución"; sentencia del 2 de julio de 1996; Id. Infojus: 5UA0035830).

Por lo demás, tal como fuese indicado en la Nota Interna Nº 499/2018, Letra: S.C., este Tribunal de Cuentas tiene estipulado el método de auditoría de los expedientes por los que tramita la determinación del haber inicial de los beneficiarios previsionales, en consonancia con las pautas establecidas por la Resolución Plenaria Nº 58/2014, modificada por su similar Nº 189/2014.

CONCLUSIÓN

En virtud de todo lo expuesto, se sugiere poner en conocimiento a la Presidencia de la C.P.S.P.T.F. que la exigencia genérica hacia este Tribunal de Cuentas de controla todos los expedientes en la etapa de determinación del haber inicial de las prestaciones de pasividad deviene improcedente, en tanto colisiona con las potestades legalmente acordadas de fijar sus propios procedimientos de control y, a partir de ello, adopte las medidas que estime pertinentes en relación con la Disposición Nº 223/2018.

MRUEL

Secretario Le